Capítulo II
Políticas económicas especificadas

Para alcanzar los objetivos descritos es necesario adoptar las siguientes políticas económicas en las áreas específicas que se indican.

A. POLITICA DE DESCENTRALIZACION

En el análisis de problemas y efectos que habían determinado el lento crecimiento de la economía chilena se mencionaban con insistencia las consecuencias negativas de las erradas políticas de intervención económica y el progresivo estatismo o hipertrofia de la actividad estatal directa en los más variados rubros de la vida nacional. Factores que, entre otros, han generado una estructura inadecuada de la organización económica y han determinado un uso ineficiente de los recursos productivos.

Entre las distintas causas que habían favorecido el auge del estatismo, se mencionaron: las presiones político-

sociales por aumentar el gasto público para suplir las deficiencias en empleo o inversión causadas por la baja tasa de crecimiento; la formación y mantención de clientelas políticas subsidiadas con trabajo en instituciones fiscales, semifiscales y entidades estatales autónomas; la aplicación defectuosa de teorías sobre planificación; el círculo vicioso de proteccionismo, intervención, estatismo, etc.

Sin embargo, hay otros elementos que no pueden ser definidos como propios del campo económico, pero no por eso pueden dejar de mencionarse. Estos elementos, que son de tipo cultural y político, serán mencionados sucintamente, pues su corrección ayudaría enormemente al desarrollo de una sociedad moderna y progresista. Entre ellos cabe destacar:

— Paternalismo político. Las raíces paternalistas de la sociedad chilena son muy hondas y tienen su origen en la tradición monárquica española que trasladó a la Colonia un modelo rígido de estructura social. Este modelo se fue transformando con el advenimiento de la República y la sociedad alcanzó un grado apreciable de movilidad. Sin embargo, ha subsistido en muchos aspectos la filosofía paternalista de "dar" y "esperar" beneficios, más que de "lograr" esos beneficios como resultado de un proceso de desarrollo.

  Esta práctica paternalista tiende a resolver las injusticias o desigualdades sociales a través de la creación de beneficios, sin considerar sus efectos o factibilidad económica. Los resultados han sido en muchos casos desastrosos y contrarios al efecto que se perseguía. Es conveniente destacar que desde los orígenes de la República, la preocupación por los problemas sociales ha sido característica de nuestro sistema y que gracias a ella, la sociedad chilena ha evolucionado ace-

leradamente en este campo. Baste recordar que en el siglo pasado Chile fue una de las primeras naciones en el mundo que derogó la esclavitud; que los gobiernos de Montt y Balmaceda dieron auge a la educación para elevar las condiciones de vida de los sectores populares; que en el gobierno de Arturo Alessandri se inició un vasto programa de reforma social para proteger y elevar la condición económica de los trabajadores y que en períodos más recientes, las "reformas sociales" han sido el principal tópico de la actividad política.

Desgraciadamente, los legítimos deseos de progreso y transformación social, al estar implícitamente inspirados en un pensamiento paternalista han desembocado en una transferencia de responsabilidades al Estado y han acentuado la tendencia estatista.

— Otro factor, relacionado con el anterior, es la creencia vastamente difundida de que la "promulgación de una ley resuelve el problema". Este poder mágico que se atribuye a la ley tiene variadas consecuencias; por una parte conduce a una extraordinaria proliferación de leyes que entraban o condicionan numerosas actividades y por otra, hace necesario la creación de instrumentos de control para asegurar el cumplimiento de las leyes, lo que alimenta la necesidad de una frondosa burocracia.

Sin embargo, la consecuencia más grave es que normalmente las leyes no resuelven la totalidad del problema, lo que crea frustración y da la idea de la existencia de un sistema injusto. Además, la esperanza en el resultado mágico de la ley deforma la conciencia nacional, restando importancia al esfuerzo personal o

colectivo y colocando la responsabilidad en un "ente superior", que en definitiva es el Estado.

— También ha influido negativamente el supuesto teórico, implícito en la mayoría de las doctrinas políticas en boga, de que "el Estado es el gestor del bien común"; lo que conduce a pensar en forma simplificada que toda la acción el Estado se identifica con el bien común y que, a contrario sensus la acción privada no conduce a ello.

Este concepto extralimita las funciones generales del Gobierno, y tiende a justificar el manejo directo de numerosas actividades de interés general, que podrían satisfacer el bien común bajo formas de organización diferentes a las típicamente estatales. No se duda de que es objetivo del Estado el velar por el bien común; pero es erróneo deducir necesariamente de ello un modelo de actividad estatista y centralizado.

Existen numerosos ejemplos, tanto nacionales como extranjeros, que ofrecen distintas alternativas de organización para el logro de objetivos específicos de interés general, en que la participación del Estado es reducida y en que la actividad de instituciones descentralizadas ha demostrado ser eficiente y dinámica. Un modelo vastamente conocido en Chile es el de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo para la vivienda, que han tenido un notable impacto en la solución de nuestro problema habitacional, a pesar de que ahora su acción se ha visto entrabada por la acción de organismos estatales. Estas instituciones muestran que la comunidad puede organizarse a través de instituciones no estatales para el logro de intereses generales y alcanzar en ello un alto grado de eficiencia.

— Una característica del desarrollo político chileno ha sido la multiplicidad de partidos y movimientos políticos. La existencia de muchas corrientes de opinión canalizadas en forma independiente, ha dado gran importancia a las luchas ideológicas y ha obligado a los partidos a acentuar sus discrepancias ideológicas para diferenciarse de sus competidores, a la vez que ha incentivado el desarrollo de modelos totalistas que, en forma teórica, se suponen capaces de resolver todos los problemas nacionales.

La notoria falta de pragmatismo en el sistema político y el énfasis en la diferenciación ideológica han impedido una evaluación profunda de los problemas reales del país, y con ello, se han retrasado las posibilidades de progreso efectivo, a la vez que se ha impuesto una inestabilidad endémica a la aplicación de políticas económicas, ya que sólo por excepción un partido ha logrado la mayoría suficiente para gobernar por sí solo y lo común ha sido la formación de alianzas transitorias.

La existencia de un sano pragmatismo, en el análisis y solución de los problemas chilenos, habría evitado dolorosos y frustrados experimentos, a la vez que habría eliminado las tendencias infantilistas de creer que los grandes problemas nacionales pueden resolverse de la noche a la mañana, sin esfuerzo sostenido y con la sola aplicación de recetas fáciles y demagógicas.

Dado que la acción del Estado ha sido progresivamente mayor, las pugnas ideológicas o doctrinarias se han propagado a muchas áreas de actividad, entorpeciéndolas o limitándolas, frustrando en esta forma enormes posibilidades de desarrollo.

La corrección de las deficiencias anotadas conduce a plantear un modelo de desarrollo basado en una economía descentralizada, en que las unidades productivas sean independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado. Además, se hace necesario ampliar las bases y mecanismos de participación, no sólo en relación al proceso de producción sino también en otras áreas, como las relacionadas con el desarrollo social, cultural y asistencial. En esta forma será posible superar las consecuencias negativas del paternalismo, simplificar los sistemas legales y restringir los problemas ideológicos y doctrinarios al campo que les corresponde.

La política de descentralización supone:

1. El esclarecimiento de las funciones del Estado.
2. Utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos.
3. Independencia administrativa de las unidades económicas.
4. Desarrollo de organismos intermedios.
5. Efectiva participación.
6. Simplificación de los sistemas legales y de control estatal.

1. El esclarecimiento de las funciones del Estado

Las funciones básicas del Estado moderno en el campo económico y social son las de promover las condiciones esenciales para que la comunidad utilice en forma eficiente sus recursos y alcance un alto nivel de vida. Además, debe velar por que el proceso de crecimiento conduzca a una dis-

tribución equitativa del ingreso y a la erradicación de la extrema pobreza que afecta a sectores importantes de la población. También deberá promover políticas sociales y educacionales que aseguren la igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso, a todos los ciudadanos, a las ventajas económicas y culturales de la sociedad moderna.

Dentro del marco de descentralización, la acción del Estado tiende a ser indirecta. Es decir, sólo por excepción los organismos fiscales realizan la gestión de empresas o servicios. El reconocimiento de las ventajas del mercado, lleva a un modelo de planificación descentralizada que tiene por objeto evitar las distorsiones o imperfecciones que se produzcan en el sistema económico, siendo esencial que se utilice el sistema de precios como indicador de la escasez relativa de los diversos bienes y recursos.

En el sistema de planificación descentralizada, la política monetaria y fiscal permite evitar fluctuaciones económicas de importancia que conduzcan a situaciones generalizadas de crisis y desempleo. El sistema tributario permite resolver los problemas de economías y deseconomías externas en que el costo y/o beneficio privado es diferente de su valor social. La acción de los monopolios se resuelve ventajosamente a través de una política de comercio exterior o por un adecuado control de precios. Las desigualdades de ingreso se corrigen por la vía tributaria y por gastos compensatorios del sector público. En síntesis, una adecuada planificación global y descentralizada debe asegurar el correcto funcionamiento de los mercados; esto hace necesaria la intervención activa del Estado en la economía a través de políticas globales para lograr una eficiente asignación de recursos y una distribución equitativa del ingreso. Un sistema de esta naturaleza es absoluta y totalmente diferente del modelo capitalista clásico del siglo pasado en que la política económica se distinguía por su pasividad.

Además debe ser preocupación del Estado el asegurar un marco institucional estable, con un sistema impersonal y no discriminatorio en la toma de decisiones y en la aplicación de las normas o controles que se establezcan.

Finalmente, debe considerarse que la acción indirecta del Estado facilita su rol arbitral en los conflictos económicos y sociales ya que las personas no dependen directamente de él. También facilita un control efectivo sobre el sistema económico, ya que la esencia del control es que sea realizado por un tercero. La práctica ha demostrado que cuando el Estado gestiona una actividad, el nivel de control efectivo disminuye notoriamente, tal es el caso de numerosas empresas estatales que ya en gobiernos anteriores tenían atrasados sus balances en uno o dos años imposibilitando cualquier análisis de su eficiencia relativa. En este ejemplo, resulta claro que la autoridad encargada de fiscalizar se torna complaciente, ya que el fiscalizado forma parte del aparato político-administrativo del Gobierno. El corolario es que en un sistema centralizado la autoridad política no controla, porque nadie es eficiente en el control de sí mismo. Además, las órdenes de la autoridad administrativa operan a través de la elite burocrática de funcionarios, y de allí llegan a las bases con todos los riesgos e intereses de dicha burocracia. En un sistema centralizado, las relaciones entre la autoridad política y los subalternos son lentas y difíciles, porque generalmente se trata de relaciones entre iguales por pertenecer a la misma ideología o partido. Las órdenes del planificador a su "compañero" gerente, no tienen la fuerza de una medida tomada por la autoridad política en un sistema descentralizado, donde el no cumplimiento tiene sanciones pecuniarias claras y precisas que generan pérdidas al afectado.

Por otra parte, el proceso de planificación en los sistemas centralizados implica la fijación de metas a las unidades productivas, y dada la ineficiencia o poca relevancia que den-

tro del sistema se otorga a los precios, lo común es establecer metas en unidades físicas. Este sistema conduce a su vez a una serie de ineficiencias, las que normalmente se traducen en mala calidad de los artículos fabricados; en falta de interés por incorporar a ellos avances tecnológicos que beneficien al consumidor y en la absoluta despreocupación por los costos. En otras áreas de la producción, y dada la enorme variedad de tipos de un producto, se suelen establecer medidas de volumen físico, toneladas o kilos, por ejemplo, creando la tendencia a utilizar materiales más pesados en la fabricación de productos. El problema que enfrentaron los planificadores soviéticos para establecer un control adecuado en las fábricas de lámparas es ilustrativo al respecto, cuando se establecieron metas de producción en función del volumen, la medida fue: kilos de lámparas fabricadas anualmente; esto trajo como resultado la aplicación de aleaciones de plomo en la fabricación sustituyéndose las aleaciones de aluminio que era más liviano; el resultado fue que disminuyó el número de unidades fabricadas pero el tonelaje de producción aumentó. Se corrigió el sistema estableciéndose como medida el número de lámparas fabricadas; como resultado de ello se observó una tendencia a producir unidades pequeñas y se eliminaron los modelos de mayor tamaño, lo que se tradujo en un desequilibrio en los mercados, se acumularon stocks de lámparas pequeñas y se recibieron reclamos por la escasez de lámparas grandes.

La corta experiencia chilena muestra, en algunos rubros, ejemplos similares: en el caso de la industria textil, se establecieron metas de producción en metros o yardas tejidas y el resultado ha sido una notable baja de calidad por el expediente de disminuir el número de hilos por cm^2; con lo que se altera la trama del tejido. En las industrias de bienes durables que fabricaban numerosos artículos que van desde refrigeradores, lavadoras, cocinas, hasta estufas y secadores

de pelo, se ha empezado a hablar en la propaganda oficial del número de "artefacto" fabricados; en esta forma se ocultan las bajas de producción de aquellos productos más complejos o de mayor valor, ya que es evidente que con los recursos destinados a fabricar un refrigerador se pueden fabricar varias docenas de estufas.

A los problemas de planificación enunciados se agregan otros, y que se derivan de la necesidad que tienen los planificadores de consultar a los ejecutivos de las fábricas sobre su propia capacidad de expandir la producción. Estos, por naturaleza, son renuentes a establecerse metas difíciles de cumplir, por lo que normalmente establecen como prerrequisito para aumentar la producción el aumento de inversiones; llevando en algunas ocasiones a sobreinvertir en algunos sectores, y en otros justifica al administrador para mantener los niveles existentes de producción.

Por otro lado, el sistema de planificación descentralizada permite un verdadero control de la economía al concentrar la atención en pocas políticas globales que tienen efecto multiplicador tipo palanca; en cambio, la acción directa que implican las políticas centralizadas obliga a la atención y coordinación de cientos y miles de pequeños y variados detalles, con lo que la maquinaria del Gobierno necesariamente se agiganta y pierde coherencia y eficacia.

2. Utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos

El problema central de toda economía es utilizar eficientemente los recursos, por naturaleza escasos, para derivar de ellos un máximo de producto que permita satisfacer adecuadamente las necesidades crecientes de la población.

En las circunstancias actuales la economía chilena tiende a un sistema de planificación centralizada, en que las decisiones de cómo asignar recursos están en manos de la autoridad gubernativa que controla no sólo los mecanismos indirectos de orientación económica, sino que además, tiende a monopolizar la gestión de todas las unidades de producción, distribución o financiamiento. Los problemas de una economía centralmente planificada son variados y múltiples, y no serán analizados en detalle; baste señalar que, a pesar de los avances teóricos que la ciencia económica ha realizado en modelos de planificación, estos modelos son de limitada aplicación práctica y que la cantidad de información que se requiere, así como la oportunidad y precisión de ella, impiden que la utilización de estas técnicas sustituya al mercado en la compatibilización de flujos de insumos y productos entre las diversas unidades productivas y entre éstas y los consumidores.

Los resultados del modelo centralizado, tanto en Chile como en otras naciones, ponen en evidencia sus debilidades, y debido a la ineficiente utilización de recursos a que conduce, se hace necesario generar altísimas tasas de ahorro e inversión para obtener tasas de crecimiento razonables. Esto implica que es necesario restringir el consumo de la población durante un largo período. Por otra parte, en los países de economía de mercado ha sido posible obtener altas tasas de crecimiento a la vez que se ha elevado sustancialmente el nivel de vida de la comunidad porque hay una mejor utilización de los recursos productivos. En las economías de mercado, la existencia de precios libremente determinados por la competencia tanto de productores como de consumidores refleja la escasez relativa de los bienes, permitiendo asignar recursos a aquellas áreas en que la productividad de ellos es mayor.

El sistema de mercados implica mecanismos claros, automáticos e impersonales de premios y castigos, a la vez

que proporciona incentivos suficientes que se avienen a una característica central del ser humano: su capacidad y voluntad de obtener para él y su familia un destino mejor. El rol de los incentivos económicos es clave tanto para generar una alta productividad en el trabajo, como para inducir a una elevada propensión al ahorro y la inversión que permiten acrecentar las disponibilidades de bienes futuros. Los problemas de redistribución del ingreso que puedan generarse por las diferencias de productividad y de riqueza de distintos individuos se solucionan a través del Estado con el aparato tributario, educacional, previsional y de subsidios directos.

3. Independencia administrativa de las unidades económicas

En el modelo descentralizado las unidades económicas se gestionan en forma independiente de la autoridad central. El funcionamiento del mercado, la apertura al comercio exterior y el establecimiento de políticas globales de ordenamiento de la economía harán posibles un alto dinamismo y un rápido crecimiento.

Dado el alto grado de estatización existente en la actualidad, la descentralización de las unidades productivas plantea complejos problemas de transferencia. Este tema será discutido en detalle en el análisis del Area Social. Sin embargo, cabe señalar que es posible ordenar la economía en términos descentralizados, utilizando para ello variadas formas de organización productiva como empresas privadas, cooperativas, empresas de autogestión, empresas de usuarios, empresas con participación, etc., según convenga al orden social y según sean los intereses y preferencias de sus trabajadores y propietarios. También es importante señalar que, por razones de interés público o por necesidades estratégicas,

algunas empresas subsistirán por largo tiempo como empresas del Estado o empresas mixtas; tal es la situación de ferrocarriles, Gran Minería del Cobre, ENAP y otras. En estos casos las empresas deberán administrarse de acuerdo a las realidades que impone una economía de mercado y la autoridad central deberá velar para que se maximice la eficiencia en su gestión.

4. Desarrollo de organismos intermedios

Existen numerosas áreas de actividad, principalmente el sector servicios, que normalmente no se incluyen en el análisis de la política económica tradicional, a pesar que implican enormes transferencias de recursos y gravitan en forma sustancial en el bienestar de la población; tal es el caso de la salud, la previsión social y la educación.

Las tendencias estatistas que han caracterizado a la economía han facilitado una gran injerencia del Gobierno en estas actividades y por otra parte, dado que los servicios mencionados son indispensables, resulta más simple establecer mecanismos de financiamiento tributario u obligaciones legales equivalentes, lo que ha reafirmado el estatismo en estas áreas.

Sin embargo, es posible administrar en forma descentralizada servicios de esta naturaleza, aun cuando parte importante de sus costos estén subsidiados y el subsidio sea financiado por la vía tributaria. La universidad es un ejemplo en que existe la administración independiente a cargo de la comunidad universitaria y en que el financiamiento ha sido en gran parte estatal.

En la educación media y técnica es deseable una mayor descentralización, a la vez que una participación más directa de los padres y apoderados. La creación de organismos edu-

cacionales intermedios ya sea a nivel de comuna como existe en algunos países, ya sea a nivel de regiones, posibilita una mayor descentralización y hace posible una participación más directa de la base social en estas actividades. Algunos ejemplos en materia de autoconstrucción de escuelas demuestran las posibilidades latentes y el interés de las comunidades por participar en ellos.

Alternativas semejantes pueden plantearse en el área de la salud y muy especialmente en la previsión, donde existe amplia experiencia en otras naciones sobre sistemas descentralizados y competitivos que hacen posible un alto grado de participación de los usuarios y aseguran servicios eficientes a costos razonables.

El desarrollo de organismos intermedios no sólo descarga al Estado de un pesado sistema burocrático, sino que también permite elevar la eficiencia de los servicios, movilizar las capacidades de los usuarios, ampliar la base de participación social en las áreas de interés público y trasladar parte importante de los mecanismos de control a la comunidad.

Otra área que merece un análisis más profundo del que es dable realizar en este estudio, es la que dice relación con la descentralización geográfica de la actividad propiamente estatal. Es una constante histórica la crítica al centralismo radicado en Santiago versus el abandono más o menos parcial de las provincias. Es evidente que dentro de la tendencia estatista, la lógica propia del proceso tiende a centralizar en un solo punto la toma de decisiones y éste es, lógicamente, el punto más alto de la pirámide organizativa, ya sea el Ministerio o la Jefatura del Servicio, que están radicados en Santiago. Por razones de escala no cabe pensar en una descentralización a nivel de provincias ya que hay algunas de muy reducida población; lo más cuerdo parece ser la determinación de cuatro o cinco sedes regionales de características

homogéneas que coordinaran y descentralizaran las tareas del Gobierno. En algunos servicios esto se ha realizado; lo mismo ocurre con la administración de la justicia que tiene Cortes de Apelaciones regionales y algo similar se ha aplicado a la organización de las Fuerzas Armadas.

5. Efectiva participación

Las medidas generales de descentralización esbozadas llevan en forma paralela un aumento sustancial de la participación de los diversos grupos sociales en el quehacer colectivo de la nación.

En efecto, la ampliación de numerosos puntos de acción y toma de decisiones, fracciona y reparte el poder trasladándolo desde la cúspide hacia la base.

En el área de producción la existencia de múltiples empresas, de características organizativas diferentes, permite no sólo la competencia y la creación de nuevas empresas, sino que traslada la responsabilidad por el éxito o fracaso de ellas a empresarios, técnicos y administradores. El desarrollo de algunas formas específicas de empresas como las de usuarios, de trabajadores, cooperativas y empresas de participación permiten difundir aun más la estructura de poder trasladándola hasta los mismos trabajadores.

En aquellas áreas de interés colectivo o social, la formación de organismos intermedios que asuman la responsabilidad de esas funciones hará posible también una participación creciente de la base social.

6. Simplificación de sistemas legales y de control estatal

Se ha mencionado la proliferación y leyes y las creencias, casi mágicas, en la eficiencia de la ley para resolver problemas. La descentralización económica y social requiere de un cuerpo de leyes simples, estables y que estén orientadas en forma positiva, de manera que aquellas materias que no estén expresamente prohibidas se entiendan como claramente permitidas, superando el problema de que para iniciar muchas actividades es necesario una ley especial, un decreto o un reglamento específico. La filosofía de descentralización supone que es el encauzamiento del esfuerzo colectivo más que la virtud de la ley lo que puede resolver los problemas.

Las transformaciones en esta dirección no se logran de la noche a la mañana; sin embargo, es esencial iniciar un proceso en este sentido para liberar iniciativas, readecuar el uso de recursos y dinamizar la actualización de fuerzas latentes, con el objeto de lograr una alta tasa de crecimiento y un aumento en los niveles de vida de cada chileno, especialmente los de los grupos más desvalidos.